



Universidad Abierta Interamericana

Sede Regional Rosario

LA CONSTRUCCIÓN DE GOBERNANZA GLOBAL
EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

Tutor: Lic. Santiago Boggione

Tesista: Ayelen Ferrari

Lic. en Relaciones Internacionales

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Diciembre 2015

Resumen

El presente trabajo tiene por objeto analizar la gobernanza global a partir de las transformaciones del Estado- Nación en la globalización. Los estudios previos realizados sobre el tema contemplan parcialmente la conexión existente entre el proceso de construcción de gobernanza global en relación a las transformaciones que ha sufrido la noción tradicional de Estado Nación con el avance de la globalización. Dicho fenómeno se vio acentuado en la post Guerra Fría y tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Se hace uso de una metodología analítico-descriptiva para facilitar la comprensión interpretativa de las fuentes bibliográficas seleccionadas y promover la consideración de estrategias que refuercen los parámetros de análisis comprendidos en el caso.

Palabras claves: gobernanza global, Estado Nación, globalización, sistema internacional.

Índice

Introducción	1
Capítulo I. Las transformaciones del Estado-Nación en la globalización	9
Capítulo II. La construcción de gobernanza global en la post Guerra Fría	26
Capítulo III. Propuestas para una gobernanza global fortalecida	41
Conclusiones	50
Bibliografía	55

Introducción

El presente trabajo pretende analizar la construcción de gobernanza global a partir de las transformaciones del Estado- Nación en la globalización.

Con el fin de la Guerra Fría y el consiguiente avance del proceso de globalización, se ha evidenciado la transformación de la noción tradicional de Estado Nación. La misma ha quedado manifestada en los procesos de fragmentación e integración que se han llevado a cabo desde los años '90, tras la caída del Muro de Berlín y la desintegración de la URSS. A esto deben sumarse los cambios que se han producido en el sistema internacional a partir de 2001.

Dicho esto, cabe preguntarse ¿cómo es posible construir gobernanza global a partir de las transformaciones del Estado-Nación en la globalización?

El objetivo general de esta investigación es analizar el proceso de gobernanza global a partir de las transformaciones del Estado-Nación en la globalización. Para el logro del mismo, los objetivos específicos son: (i) analizar las transformaciones del Estado-Nación en la globalización; (ii) analizar el proceso de construcción de gobernanza global; y (iii) analizar líneas de acción para el fortalecimiento de la gobernanza global a partir de las transformaciones del Estado-Nación en la globalización.

La idea que subyace al presente trabajo es que los estudios realizados sobre el tema de investigación seleccionado contemplan parcialmente el análisis de la conexión existente entre el proceso de construcción de gobernanza global en relación a las transformaciones que ha sufrido la noción tradicional de Estado-Nación a lo largo del proceso de globalización. Este proceso, se ha acentuado en la post Guerra Fría y más

específicamente con la configuración de una nueva geopolítica global a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos.

Por este motivo, la relevancia de este estudio radica en la idea de que una comprensión más cabal acerca de dicha conexión, permitiría repensar cómo y desde dónde se produce el acercamiento a la construcción de mecanismos de regulación de las relaciones entre actores internacionales independientes. Se entiende que esta construcción se desarrolla en un escenario internacional fundamentalmente complejo y atravesado en su seno más íntimo por procesos de cambio cuya comprensión no puede escapar a los órganos encargados de la planificación y puesta en marcha de políticas orientadas a la construcción de gobernanza global.

Dado el objeto de estudio de este trabajo, el abordaje metodológico apropiado para responder al problema planteado requiere la utilización de una estrategia analítico-descriptiva para facilitar la comprensión interpretativa de las fuentes bibliográficas seleccionadas y promover la consideración de estrategias que refuercen los parámetros de análisis comprendidos en el caso.

Para analizar el fenómeno de la globalización, se parte del aporte de Neufeld (2001), quien sostiene que el mismo puede ser entendido por una serie de cambios en cuatro áreas. La primera de ellas es el nivel del modo de producción dominante en una formación estatal dada. En segundo lugar, se observa la sustitución de un orden mundial liberal por uno hiperliberal en el cual el mercado es lo único central. La tercer área de cambios es la forma del Estado, sustituyéndose un Estado de Bienestar, predominante en los países centrales durante el período de posguerra, por el Estado de competitividad nacional. Esta forma está caracterizada por no reconocer obligaciones excepto hacia el capital. Finalmente, se identifica la degradación de identidades compartidas que pudieran facilitar la acción colectiva a favor de una cultura de masas genérica.

Es válido aclarar que si bien existen diferentes acepciones del concepto “globalización”, a los fines del presente trabajo, su consideración se restringe al período de post Guerra Fría; cuando sus aspectos socio-económico-culturales, en conjunto con los cambios producidos en el sistema internacional, comienzan a acentuarse.

Según Serna de la Garza (2009) esto puede entenderse a partir del análisis de una de las vertientes del impacto de la globalización sobre el ámbito jurídico: la gobernanza global. Este autor sostiene la creación de una “geografía más compleja” porque el rol tradicional del Estado-Nación está siendo complementado por nuevos actores. Entre ellos figuran organizaciones intergubernamentales surgidas a partir de la creación de asociaciones cooperativas entre Estados para resolver situaciones problemáticas que no pueden enfrentar de manera individual; redes transgubernamentales surgidas a partir de la desagregación de las funciones que competen al Estado; redes transnacionales de actores privados, es decir, actores no estatales que cooperan para mejorar la eficiencia de sus instituciones y organizaciones no-gubernamentales constituidas por redes transnacionales de actores no estatales. El objetivo común que todos ellos persiguen es alcanzar una mayor cooperación en asuntos a nivel global.

Sin embargo, autores como Brühl & Rittberger (2001) y Graña (2005) enfatizan la necesidad de marcar una diferenciación entre gobernanza global y los conceptos de gobernanza mundial y gobernanza internacional. Así, Brühl & Rittberger (2001) explican que esta última es el producto de una red no jerárquica de instituciones internacionales, en mayor medida -pero no de manera exclusiva- gubernamentales, que regulan el comportamiento de estados y otros actores internacionales en diferentes áreas de interés de la política internacional. En contraste a ésta, la gobernanza global está caracterizada por el disminuido destaque de los estados y el mayor involucramiento de actores no estatales en el proceso de fijación de reglas y monitoreo. Además, la

gobernanza global se equipara a la “gobernanza multinivel”, ya que la misma tiene lugar no sólo a nivel nacional e internacional (como la gobernanza internacional) sino también subnacional, regional y local. Mientras que en la gobernanza internacional, los destinatarios y los hacedores de normas y reglas son estados y otras instituciones intergubernamentales; actores no estatales, además de estados e instituciones intergubernamentales, son ambos los destinatarios como los hacedores de normas y reglas en la gobernanza global.

Por su parte, Graña (2005) hace referencia a la noción de “gobernanza”, entendiéndola por ella cierta modalidad horizontal en la gestión de poder que supone un desplazamiento del centro de gravedad de la acción pública hacia prácticas colectivas fundadas en la negociación y la cooperación, en contraposición a la verticalidad en las instancias de decisión que supone la noción de “gobierno”. No obstante, analizará el concepto de “gobernanza mundial” en torno a la regulación institucional y jurídica de una nueva realidad, que asume la forma de mundo-sistema como consecuencia del proceso que denomina “mundialización”, consistente en un fenómeno fundamentalmente económico-financiero. De ello se desprende la consideración del término de una manera que lo asemeja a aquellos autores que focalizan su análisis sobre lo que denominan gobernanza económica global.

En este grupo de autores, Chi-Wook (2009) considera que el principal nuevo elemento en la gobernanza económica global tras la crisis del antiguo orden mundial es el G-20, el cual se encuentra inscripto en un contexto de retorno a las relaciones económicas multilaterales y de falta de capacidad del G-8 para dar respuestas a las problemáticas actuales.

Por su parte, Dussel Peters (2002) cuestiona la racionalidad con la que han crecido los países durante el siglo XX, que hoy día ya no resulta globalmente

sustentable. Partiendo del presupuesto de que sería responsabilidad de la gobernanza global asegurar un nuevo mecanismo de crecimiento y acumulación en el corto, mediano y largo plazo, asigna los costes de la misma a aquellas empresas, naciones e instituciones con mayores recursos para paliar de la mejor manera posible la creciente brecha generada por el proceso de globalización, así como también incidencia directa sobre la reducción de problemáticas económico-sociales producidas por dicho proceso, tales como la pobreza e inestabilidad financiera.

En tercer lugar, Hidalgo Capitán (2011) entiende la gobernanza global en su dimensión económica como sinónimo de la autorregulación del sistema económico mundial, ya que afirma no existen mecanismos de regulación para el mismo. De esta forma, el poder en el sistema económico mundial es un poder difuso que no se concentra en un agente en concreto: Los gobiernos nacionales deberán interactuar con otros agentes públicos, englobados en la dimensión gubernamental; privados, pertenecientes a la dimensión empresarial, y civiles, o de dimensión social. Esto supone un cambio significativo respecto de la regulación de las relaciones económicas internacionales, donde los gobiernos nacionales jugaban un papel protagonista en el Orden Económico Internacional.

Desde otra visión, autores tales como Concepción Montiel (2006), Diniz (2009), Innerarity (2011 y 2012), Lafont (2010) y Peters (2006) dirigen su atención en una vertiente política del mismo concepto: gobernanza democrática.

El primero de ellos, Concepción Montiel (2006), sostiene que la globalización limita y debilita las democracias nacionales, siendo necesario un proceso de fortalecimiento de la democracia a nivel regional para poder pensar una gobernanza global. Considerando efectos negativos, como una mayor pobreza y desigualdad, a partir de la relación globalización-neoliberalismo, propone la recuperación del rol del

Estado en la construcción de una política para la economía y una economía para la democracia así como el fomento de una gobernanza democrática inclusiva con control y participación ciudadana efectivos.

Innerarity (2011), por su parte, afirma que la idea de gobernanza democrática surge como respuesta a la constatación del agotamiento de la jerarquía como principio ordenador de las sociedades, proponiendo, en consecuencia, nuevas formas de participación y comunicación a través de la acción expresa de diferentes actores y organizaciones, que denominará *smart governance*. Luego, Innerarity (2012), identifica desafíos a la gobernanza global en torno a tres ejes: democracia, humanismo y justicia, partiendo del supuesto de que nuevas categorías alternativas al Estado-Nación necesitan ser pensadas para pasar de la soberanía a la responsabilidad de las instituciones por los cambios presentes en el sistema internacional actual.

En tercer lugar, Lafont (2010) insiste en que hay amplio consenso acerca del déficit de responsabilidad democrática de las actuales instituciones de gobernanza global e identifica, a su vez, dos dificultades en torno a los fundamentos de la gobernanza democrática como lo son la soberanía y la inclusión. Con respecto a la primera de ellas, propone democratizar las actuales instituciones de gobernanza global de modo que se otorgue la última palabra en algunas decisiones importantes a todos aquellos que están sujetos a las mismas, sin establecer para ello un único sistema político a nivel global. En relación a la segunda, sostiene que la inclusión es un aspecto de la responsabilidad democrática cuya deseabilidad parece difícilmente cuestionable. Sin embargo, lo que parece cuestionable, y de hecho ha sido cuestionado, es si una responsabilidad inclusiva puede lograrse a nivel global sin un Estado mundial; lo cual lleva a analizar los desafíos que éste debe enfrentar a partir del proceso de globalización.

Peters (2006), desde su óptica, plantea la necesidad de que la democracia sea un estándar para la gobernanza, ya que considera que ésta puede lograrse de manera más efectiva a partir de aquella. Sin embargo, sostiene además la dificultad que el proceso de globalización supone para el sostenimiento de una gobernanza democrática, tomando como punto de partida la naturaleza anárquica del sistema internacional. En el mismo, las instituciones donde reside el poder tienden a involucrar a actores nacionales; y es que aunque varios autores consideran que el Estado ha perdido de manera significativa su capacidad para gobernar, éste continúa siendo el locus central respecto de las oportunidades para implementar una acción democrática en la gobernanza, que sea a la vez colectiva y legítima.

Finalmente, Diniz (2009) analiza el problema de la reforma del Estado latinoamericano del siglo XXI de forma que garantice la sostenibilidad del orden democrático, proponiendo entonces la necesidad de consolidar la democracia, mediante la profundización de las conexiones entre gobernanza, *accountability* y *responsiveness*. En relación a esto, entiende el concepto de gobernanza como basado en tres ejes estrechamente interrelacionados: la capacidad del gobierno para identificar problemas críticos y formular las políticas apropiadas para enfrentarlos; la capacidad gubernamental de movilizar los medios y recursos necesarios para la implementación de estas políticas, enfatizando la toma de decisiones y los problemas ligados al proceso de implementación, en conexión con esto, se sitúa la capacidad de mando del Estado; y la eficacia en la conducción de los problemas internos, que no puede ser dissociada de la capacidad de cada país de administrar el proceso de inserción en el sistema internacional. Finalmente, la gobernabilidad democrática es una variable dependiente de la capacidad de los gobiernos de alcanzar y garantizar grados adecuados de responsabilidad política frente a los gobernados, proporcionando niveles satisfactorios de bienestar social.

A los fines del objetivo citado, se ha trabajado bajo la premisa de lograr un estudio breve de fin de carrera que debe abarcar, en un espacio restringido, temas de gran complejidad. Si bien queda en evidencia una selección reducida de autores ante la gran cantidad de bibliografía disponible sobre cada eje temático en particular, es válido destacar que cada uno de ellos ha sido abordado a lo largo de la carrera en profundidad y desde diferentes perspectivas teóricas. Por lo tanto, la selección que en este trabajo se realiza obedece a un criterio que pretende ser representativo, sin perjuicio de que existan múltiples abordajes posibles sobre los ejes seleccionados.

El presente trabajo se estructura, entonces, en torno a tres capítulos. En el primero de ellos, se analizan las transformaciones que ha debido atravesar el Estado Nación en la globalización en torno a tres ejes: territorio, soberanía y seguridad; sumado esto al estatuto moral atribuido al mismo.

En el segundo capítulo, se reflexiona sobre los ensayos que han llevado a cabo los diversos actores del ordenamiento internacional en la construcción de gobernanza global. A su vez, se analiza si estas tentativas son sólo pasos yuxtapuestos o si podrían formar parte de un proceso en permanente evolución.

En el tercer capítulo, se delinean algunos supuestos básicos para pensar una gobernanza global más fortalecida y *aggiornada* a las transformaciones que han ido sufriendo tanto el Estado-Nación como el sistema internacional en la post Guerra Fría, a partir de dos conceptos claves: *accountability* y *responsiveness*.

Finalmente, un apartado final presenta las conclusiones, donde se retoma la pregunta inicial que da lugar a la presente investigación y se plantean, a su vez, nuevos interrogantes que investigaciones futuras podrán retomar y en los cuales se considera de utilidad profundizar.

Capítulo I.

Las transformaciones del Estado-Nación en la globalización

I.

A partir de la Paz de Westfalia (1648), el actor por excelencia en el sistema internacional ha sido el Estado Nación. Sin embargo, las bases sobre las cuales se fundamenta se han ido modificando a lo largo de los más de tres siglos que se sucedieron desde su origen como tal hasta nuestros días.

A los fines del presente trabajo, se tomarán en cuenta tres aristas esenciales para analizar las transformaciones que el Estado Nación ha debido atravesar a partir del proceso de globalización que comenzó hacia fines de la década de 1990' y que se ha visto intensificado con los acontecimientos ocurridos en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001; a saber: territorio, soberanía y seguridad.

II.

Para comenzar a analizar el primero de estos elementos, resulta interesante revisar la definición de Estado que Weber (2005) proporciona. Este autor definió en el año 1919 al Estado como “aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima” (p. 82).

De acuerdo al Derecho Internacional Público, cuando se habla de territorio deben considerarse cuatro elementos que al mismo componen, dentro de los límites fijados: suelo, subsuelo, espacio aéreo y plataforma continental; exceptuándose ésta última en el caso de estados mediterráneos.

Tras lo que Hobsbawm llamó el “corto” siglo XX, que finaliza con la caída del Muro de Berlín (1989) y la posterior desintegración de la Unión Soviética (1991), terminó de configurarse un Nuevo Orden Internacional. En la Posguerra Fría y con el avance de la globalización, se ha dado lugar a dos procesos aparentemente contrapuestos: por un lado, la fragmentación y atomización en unidades nacionales menores y por otro, la integración como instancia supranacional. En consecuencia, uno de los fundamentos tradicionales del Estado Nación se ha visto sacudido, en el proceso de globalización, por lógicas contrapuestas que se perfilan como posibles amenazas.

El primero de los procesos está íntimamente relacionado al fin de la Guerra Fría y la caída del bloque comunista. Estuvo, además, signado por la implosión de la Unión Soviética y su subdivisión en quince unidades soberanas menores entre marzo de 1990 y diciembre de 1991. En conexión con esto, puede mencionarse también el extenso proceso de desintegración que atravesó Yugoslavia, concluyendo con la controvertida proclamación unilateral de independencia de la República de Kosovo, con posterioridad a la secesión de Eslovenia, Croacia, Bosnia Herzegovina, Macedonia y Montenegro. Otro caso representativo fue el “divorcio de terciopelo” que se acordó para Checoslovaquia. Allí, una vez aceptadas las bases para una negociación, se alcanzó en diciembre de 1992 el primer acuerdo pacífico de ruptura de un país en la era moderna en dos nuevos Estados a partir del 1° de enero de 1993: República Checa y Eslovaquia.

El segundo proceso representa la contracara del primero. En su arista económica, la integración refiere, de acuerdo a Sánchez Ortiz (2009):

[...] al proceso de creciente vinculación de las economías nacionales que tiene lugar a partir de la reducción o eliminación de los obstáculos que impiden el desarrollo de los vínculos mutuos, con el propósito de obtener beneficios conjuntos [...]

Dentro de lo que se denomina integración económica, existen diferentes estadios, a saber: sistema de preferencias arancelarias, zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica y monetaria y comunidad económica. En América Latina, dentro de los procesos más representativos figuran: Mercosur (1991), Alba (2004) y Alianza del Pacífico (2011).

A estas instancias deben sumarse los esfuerzos de los doce Estados de América del Sur por lograr una integración que refuerce, además, los vínculos políticos y el fortalecimiento de la democracia, que en 2007 formaron la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). A nivel global, la expresión más acabada de integración económica y política puede visualizarse en los veintiocho Estados que conforman la Unión Europea y que constituyen una verdadera entidad *sui generis* desde la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (1993) hasta nuestros días, avatares mediante.

Desde el punto de vista de la geopolítica, una de las consecuencias que parecen surgir de la construcción de estas diferentes instancias supranacionales -sobre todo como producto de la integración económica- es el fenómeno de redistribución del poder que generan a escala planetaria. Esto podría presentar la ventaja de permitir a Estados débiles aunar capacidades con otros Estados en igual posición para mejorar las condiciones de vinculación con aquellos Estados con mayor poder. Sin embargo, existe también la posibilidad de que Estados ya poderosos se integren para robustecerse aún más en la arena internacional, lo cual generaría un desmedido acrecentamiento de variables de poder, en desmedro de los grupos menos beneficiados.

Desde una visión tradicional, podría afirmarse que los procesos de regionalización estarían poniendo en jaque los fundamentos del Estado Nación al modificar la concepción de territorio que desde antaño ha primado en la visión de la comunidad internacional. Así, Rapoport (1997) sostiene que:

[...] los procesos de integración en curso dan pie a visiones que absolutizan la pérdida de soberanía de los estados nacionales a favor de organismos regionales de distinto tipo, como un reflejo del debilitamiento de la esfera de acción de esos estados provocada por la globalización. (p.27)

Sin embargo, reconoce que los acuerdos jurídicos en los que se basan los fenómenos de integración requieren necesariamente del poder de decisión de los gobiernos intervinientes en la negociación.

En consecuencia, sería posible afirmar que si bien el proceso de globalización ha traído consigo procesos de naturaleza contrapuesta, como lo son la fragmentación y la integración, el común denominador en ambos sigue siendo el Estado Nación. Sin él como elemento aglutinador, ninguno de los otros procesos tendría un basamento tangible y sostenible en el tiempo. Tal como afirman Morales Mancur y Leal Corral (2004):

[...] el Estado-Nación es, y seguirá siendo en un futuro avizorable, la unidad básica y central del orden internacional. Esto es así, porque, en lo fundamental, el estado ofrece totalidad frente a la fragmentación y representa una identidad nacional única, que en muchos casos se sitúa incluso por encima de las diferencias étnicas que admite en su seno. (p.6)

III.

Otro de los elementos centrales al Estado y estrechamente vinculado al anterior es la soberanía. De acuerdo al contractualista Rousseau (1994), el hombre en estado hipotético de naturaleza es un “buen salvaje”, que vive en condiciones de igualdad y libertad, movido a actuar según su amor propio o la compasión por los demás. Sin embargo, el surgimiento de la propiedad privada corrompe la buena naturaleza de los hombres al crear desigualdad entre ellos; con lo cual los moviliza a pactar para intentar

alcanzar una sociedad que reprodujera aquella condición perdida. Así, todos los hombres, como sujetos de la soberanía, ceden su libertad y se someten a la voluntad general, constituyéndose entonces el Estado. En sus palabras:

La persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de *Ciudad* y hoy el de *República o cuerpo político*, el cual es denominado *Estado* cuando es activo, *Potencia* en comparación con sus semejantes. En cuanto a los asociados, éstos toman colectivamente el nombre de *pueblo* y particularmente el de *ciudadanos* como partícipes de la autoridad soberana, y *súbditos* por estar sometidos a las leyes del Estado. (p. 31)

Desde esta última arista planteada por Rousseau, resulta interesante considerar la visión de Kelsen (1986) al respecto. Este autor se aleja de la concepción material de soberanía para considerarla de manera exclusivamente normativa; es decir, como al orden jurídico estatal, que se diferencia a su vez del orden jurídico internacional. Estas posturas conforman el debate clásico sobre monismo o dualismo, ya sea que se considere la primacía de un orden sobre otro, como en el primer caso; o la coexistencia de forma independiente de ambos, como en el segundo. Según sostiene Vita (2012), la soberanía en cuanto orden jurídico estatal:

[...] está sujeto al derecho internacional solamente y a ningún otro orden jurídico, y que, por lo tanto, [...] el Estado es jurídicamente independiente de otros Estados. La llamada “soberanía” del Estado, entonces, es nada más que su relación inmediata con el derecho internacional. (p.12)

Ahora bien, de acuerdo con el Derecho Internacional Público, la soberanía aparece sustentada en dos pilares fundamentales: el principio de no intervención y el deber de no injerencia. Estos pilares contribuyen a la construcción de un orden

internacional legitimado además desde aquellas organizaciones internacionales encargadas de velar por la paz.

La noción de soberanía es un elemento central a la hora de hablar del principal actor del sistema internacional: el Estado Nación. Con respecto a esto, Aron (1979) sostiene que el “Estado territorial”, como él lo denomina,

[...] es definido antes de todo por el comportamiento unitario de una unidad política, cuya soberanía se extiende sobre el territorio con límites precisos, que pueden ser trazados en el mapa. El soberano [...] puede imponer su voluntad sobre todo el territorio del Estado. En otras palabras, tiene el monopolio de la fuerza militar dentro de ese territorio. (p.383)

Siguiendo con la lógica del pensamiento realista, Morgenthau (1986) afirma que:

La soberanía presupone la suprema autoridad legal de una nación para aprobar leyes y hacerlas cumplir dentro de un determinado territorio y, como consecuencia, la independencia en relación a la autoridad de cualquier otra nación e igualdad con la misma en los términos del derecho internacional. (p.578)

Según se plantea desde esta corriente de las relaciones internacionales, puede decirse que la soberanía es aquello que capacitará a los Estados Nacionales para actuar de manera autónoma e independiente en la arena internacional. Será ésta la que los posicionará en pie de igualdad con respecto a las demás entidades nacionales que se precien de tal. Este último elemento es de suma importancia debido a la cualidad anárquica que, en cierta forma, conserva hasta hoy día el sistema internacional, ya que no existe por encima de las entidades nacionales una autoridad suprema que regule sobre su accionar.

En consecuencia, es inevitable que, en sus contenidos irreductibles, el concepto de soberanía aparezca ligado al principio de no intervención, que ha quedado plasmado en la Carta de las Naciones Unidas, según reza el artículo 2 inciso 7 de la misma:

Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará; a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII.

En relación a este principio, Carlos Espósito (1997), citando a Bull, nos explica que:

[...] mientras la sociedad internacional siga estando basada en el principio de soberanía e independencia de los Estados, la regla que prescribe la prohibición de intervenir en la jurisdicción de otros Estados conserva su vigencia. Este principio, junto a la idea de soberanía, es también una norma asentada de las relaciones internacionales, porque requieren una justificación especial para ser rechazadas o no reconocidas.

Esta excepción, o -como Espósito la llama- justificación especial, ha quedado también debidamente consagrada en el artículo anteriormente citado. Según el mismo, los principios de soberanía y de no intervención pueden quedar sin efecto mediante la aplicación del capítulo VII de la Carta. Dicho artículo otorga al Consejo de Seguridad la capacidad de adoptar medidas coercitivas, incluido el uso de la fuerza armada, contra un Estado que haya cometido una “amenaza a la paz”, un “quebrantamiento de la paz” o un “acto de agresión”. Estas posibles medidas coercitivas están orientadas a “mantener o restablecer la paz y la seguridad”, y constituyen el denominado sistema de seguridad colectiva de la Carta de las Naciones Unidas.

En consecuencia, puede sostenerse que, de acuerdo a lo establecido por las Organización de Naciones Unidas, hay distintos tipos de intervenciones. Existe un acuerdo general acerca de que la intervención prohibida por el Derecho Internacional Público es la acción coercitiva decidida unilateralmente por un Estado con el fin de inmiscuirse en los asuntos de la jurisdicción interna de otros Estados sobre los cuales correspondería a éstos mismos poder dirimir.

Sin embargo, es la excepción planteada la que dibuja una línea divisoria entre aquello que es legítimo y aquello que no lo es. Esto conforma una delgada línea divisoria que ha ido desdibujándose con el correr de los años y el maniobrar de Estados con mayor capacidad de acción en el sistema internacional.

No obstante, el principio de no intervención aparece reforzado por otro elemento de suma importancia en la senda del respeto a la soberanía de los Estados: el deber de no injerencia, plasmado en la Resolución 2131 (XX) de la Asamblea General, según el cual “Todo Estado tiene el derecho inalienable a elegir su sistema político, económico, social y cultural, sin injerencia en ninguna forma por parte de ningún otro Estado”.

El contenido de la misma puede ser ampliado por la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, en cuya sección acerca del “principio relativo a la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta” establece que:

Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. Por tanto, no solamente la intervención armada, sino también cualesquiera otras formas de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, son violaciones del Derecho Internacional.

No obstante estos precedentes legales a nivel internacional, en la post Guerra Fría y con el avance del proceso de globalización, el orden tradicional comienza a ser desafiado. Estos sucesos hicieron que los cimientos sobre los cuales el Estado Nación se había construido hasta entonces se vieran sacudidos. Pese a lo establecido desde la lógica del Derecho Internacional Público, que se ha encontrado plasmada en las más prestigiosas organizaciones internacionales, en la práctica actual una nueva lógica parece surgir.

De acuerdo con Bauman (2010), a partir de los supuestos clásicos del principio trinitario de territorio, estado y nación como “clave de la distribución planetaria de soberanía” emerge un nuevo paradigma. Es que el Estado Nación, tradicionalmente concebido, se encuentra a la deriva y compartiendo una presencia conflictiva en el sistema internacional con “aspirantes a, o presuntos sujetos soberanos” en pugna que evaden el mencionado “principio trinitario obligatorio de asignación” y socavan su existencia. Según este autor sostiene, “Un número cada vez mayor de competidores por la soberanía ya excede, si no de forma individual sin duda de forma colectiva, el poder de un estado-nación medio”.

Esta “soberanía *westfaliana*”, tal como la denomina Ikenberry (2009), basada en el Derecho Internacional Público y las organizaciones internacionales, entre las cuales, la Organización de Naciones Unidas (ONU) será la más representativa, será claramente puesta en cuestión a partir de la post Guerra Fría. Tras la misma, los fundamentos del Estado se verán sacudidos, entre otras cosas -pero fundamentalmente- por procesos que pueden ser englobados en el fenómeno de la globalización. Según describe Mendez (2007):

En la era de la globalización, las estructuras del Estado están sometidas a progresivas tensiones, por la envergadura de los cambios y por la convergencia de una pluralidad de

factores, que generan secuencias de modificaciones estructurales y funcionales en las instituciones, sean estas supranacionales, regionales, nacionales o locales. (p.2)

De esta forma, Mendez sostiene que se genera un contexto de “crisis inducida” que perturba las estructuras, tanto políticas como administrativas, del Estado. Esta crisis puede relacionarse con los efectos que el proceso de globalización genera en las fibras del sistema internacional desde muy diversas perspectivas.

Por otro lado, la erosión de la anteriormente mencionada “soberanía westfaliana” ha traído consigo un desafío al paradigma democrático tradicional y la resignificación del concepto de gobernanza global. Esto se produce en un marco de pleno auge del proceso de globalización. Como Ikenberry (2009) afirma, “*the end of the Cold War altered the hegemonic logic*” (p.79).

Esta lógica suponía una condición esencial de bipolaridad que mantenía un constante movimiento pendular, equilibrándose así el poder tanto económico como militar entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Estos dos Estados, en permanente competencia por los espacios vitales, eran los que en definitiva decidían la agenda del sistema internacional de post guerra.

Durante el período de expansión capitalista posterior a la segunda Guerra Mundial, Estados Unidos ejerció un liderazgo individual al interior del bloque capitalista frente al bloque socialista, disfrutando de una hegemonía absoluta. La misma se fundaba en dos ejes rectores centrales: el liberalismo y la democracia. Estos dos pilares de la hegemonía norteamericana aparecerán directamente ligados por primera vez recién en el año 1942, en la obra “Capitalismo, socialismo y democracia”, escrito por Joseph Schumpeter.

Puede afirmarse, por lo tanto, y tal como sostiene Concepción Montiel (2006), que “La democracia ha ido avanzando en el mundo al mismo tiempo que la nueva y revolucionaria globalización” (p.26) ya que la democracia moderna se desarrolló en su plenitud en Occidente recién a lo largo del siglo XX.

Si bien existen muchas y muy diversas concepciones de democracia, la democracia liberal representativa es aquella asociada al patrón de dominación mundial que ejerció Occidente. Según De Souza Santos (2006), la misma tuvo su surgimiento con el capitalismo y está basada en dos mercados: uno económico y otro político. El mercado político, específicamente, se identifica por ser el mercado de las ideas e ideologías. En él se cambian valores que, en contraposición al intercambio característico del otro mercado, no tienen precio económico.

Como actividad más distintiva del mercado político, dice este autor que:

[...] los ciudadanos en la democracia representativa no hacen decisiones políticas, sino que eligen los decisores políticos, el voto tiene esta característica ambigua y muy intrigante, que es un acto de participación política que significa una renuncia a la participación política [...]

Si bien parece haberse establecido un vínculo inextricable entre la democracia representativa junto con el liberalismo y la globalización, mucho se le ha criticado a ésta su capacidad para asegurar los principios democráticos fundamentales de libertad, justicia e igualdad replicados en el sistema internacional. En consecuencia, en los hechos, el paradigma occidental liberal parece excluir de su propio seno a la democracia en su expresión más básica en un mundo globalizado.

Retomando la idea de un andamiaje que da sostén a lógica bipolar, Ikenberry (2009) afirma que esta situación hizo que Estados Unidos estuviera más predispuesto a

aceptar responsabilidades globales. Su actuación se desarrolló así dentro de un sistema de reglas e instituciones, que a su vez se ocupó de sostener. De esta forma, se configuró una relación simbiótica entre este país y otros Estados Nación.

Other countries received services and benefits from America's bipolar power position. America needed allies and allies needed America. [...] This provided the basis for bargains –and it created incentives for cooperation in areas outside of national security. (p.79)

Sin embargo, al finalizar la Guerra Fría, estos incentivos para la cooperación, si bien no han sido del todo desterrados, se han debilitado enormemente. La hegemonía liberal norteamericana, lejos de verse fortalecida al ver sucumbir a su férreo rival, ya no parece ser el marco adecuado para sostener un orden internacional liberal al modo de antaño.

Asimismo, junto al problema que significa la competencia por el establecimiento de un nuevo estado hegemón, surge otro que subyace a las bases de legitimidad propias de la anárquica sociedad internacional. La erosión de las normas de soberanía nacional ha implicado el surgimiento de una especie de licencia para que los estados poderosos intervengan en los asuntos domésticos de aquellos estados más débiles. Otro de los efectos de la erosión referida es que la misma no ha acarreado la formación de nuevas normas o acuerdos que regulen la conducta de los Estados en la arena internacional, volviendo vulnerable la gobernanza global.

IV.

El tercer elemento a considerar para analizar las modificaciones que ha atravesado el Estado Nación en la globalización es la seguridad. La misma se constituye

como un término polivalente, según sea entendido en sentido estricto o en sentido ampliado.

La seguridad en sentido estricto nos remite a la teoría realista de las Relaciones Internacionales, la cual hace referencia a la necesidad que un Estado posee de conservar o ampliar su poder en un sistema internacional anárquico por naturaleza. En éste se produce un permanente choque de intereses entre los Estados como unidades soberanas autónomas, donde la lucha por el poder se vuelve un juego de suma cero. Desde esta visión tradicional, en la definición de los temas de agenda, el asunto prioritario naturalmente será la seguridad nacional, que de acuerdo a Hurrell (1998) es “entendida fundamentalmente en términos de amenazas militares externas al Estado” (p.20). La misma se alcanza a través del denominado *hard power* o, dicho de otro modo, de las capacidades militares que un Estado posee en un momento histórico determinado.

En este ámbito, según la perspectiva de Morgenthau (1986), los Estados reconocen tres manifestaciones posibles en su política exterior, entendiendo a la misma como el relacionamiento que un Estado tenga pura y exclusivamente con otros Estados. Esto dependerá de la valoración que cada uno de ellos haga de su propio poder y del poder de los demás, ya que según esta teoría son los Estados los únicos interlocutores válidos en el sistema internacional. En primer lugar, puede adoptarse una política de *status quo*, a partir de la cual el objetivo es netamente la conservación del poder del Estado. Una segunda opción es llevar a cabo una política imperialista, en virtud de la cual, la política exterior se dirige a la adquisición de un poder mayor al que un Estado posee en un momento histórico dado, a través de un cambio de las relaciones de poder existentes. Por último, el Estado tiene la opción de adoptar una política de prestigio en su política exterior, que busca demostrar a los otros Estados el poder que posee o

aparentar más del que actualmente tiene. El propósito de esta esta estrategia es conservar o, mejor aún, aumentar su poder.

En cambio, la seguridad en sentido ampliado es aquella que debe entenderse más allá del poder militar. A partir de ésta, se genera la necesidad de reconfigurar una agenda de seguridad que logre contemplar las nuevas amenazas -de límites difusos- actualmente vigentes a la soberanía estatal. Con respecto a esta visión, Hurrell (1998) sostiene que existen tres consideraciones especiales a realizar: (i) la seguridad de quién; (ii) qué se considera por amenaza; y (iii) en quién radica la responsabilidad de proveer seguridad.

De esta forma, el autor asevera que al reflexionar sobre cuestiones securitarias, esto debe hacerse considerando diferentes órdenes: “por debajo del Estado, al individuo y colectividades (minorías, grupos étnicos, pueblos autóctonos) y, por encima del Estado, a la humanidad en su conjunto” (p.20). Asimismo, destaca que “la responsabilidad de proveer seguridad radica no sólo en el Estado” (p. 21), ya que el rango de amenazas existentes se ha ampliado considerablemente en el último tiempo.

La seguridad en sentido ampliado surge justamente a partir de la consideración de las consecuencias que el fenómeno de la globalización generará desde la década de los 1990'. Este es un punto de inflexión a partir del cual deben considerarse especialmente entre las nuevas amenazas a nivel internacional al crimen organizado y el tráfico de drogas.

Según Orozco (2005), una de las características distintivas de la post Guerra Fría en cuanto a la seguridad es la vuelta a la agresividad de los Estados luego del optimismo registrado en la década de 1990'. A pesar de esa situación momentánea, tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos se destaca la

fungibilidad del poder militar. Esto refiere a la capacidad para negociar cualquier tema colocando lo militar como relevante.

Así, una nueva y más integral concepción de seguridad se vuelve, no sólo necesaria sino además, imprescindible. Según explica Rojas Aravena (2003),

Frente a los nuevos desafíos y nuevas amenazas es fundamental desarrollar formas de pensamiento que sean capaces de producir una nueva seguridad. Esta se fundará en una perspectiva integral, de carácter holístico, que pueda dar cuenta y relacionar de manera efectiva los componentes de la seguridad internacional, la seguridad estatal y la seguridad humana. (p. 1)

La manera en la que el proceso de globalización ha penetrado las fronteras del Estado Nación para volverlas más porosas a las nuevas amenazas ocasiona una falta de previsibilidad en la identificación de amenazas reales de aquellas potenciales. Morales Mancur y Leal Corral (2004) expresan al respecto: “Hoy no existen estructuras globales que satisfagan la necesidad humana de seguridad. Incluso a nivel de los Estados nacionales, los cimientos de esas estructuras están hoy poco firmes” (p.7).

En consecuencia, será indudablemente necesaria la colaboración en materia internacional a través de los organismos encargados de la toma de decisión en cada Estado Nación para poder encarar la conformación de una política integral sobre seguridad que contemple todo el rango posible de amenazas, riesgos y peligros.

V.

Siguiendo de cerca las transformaciones del Estado Nación, uno de los aspectos que merece especial atención en el análisis sobre el avance del proceso de globalización es el estatuto moral que el Estado Nación conserva hoy día. Esto es, cuánto se ha debido

resignar y cuánto se ha podido avanzar en el campo de la soberanía nacional. En conexión a esto, desde una visión kantiana, Orozco (2005) nos explica que:

[...] en el ámbito de las relaciones internacionales, hay imperativos morales que limitan las acciones de los estados. [...] De esta manera, la tradición kantiana implica una sujeción de la conducta de los estados a las normas morales, que ordenan al sistema internacional y lo hacen una verdadera comunidad de naciones. (p.165)

Sin embargo, debe reconocerse cuán difícil se torna hablar de principios morales o éticos en el sistema internacional cuando el mismo es esencialmente anárquico. Es decir, no existe por encima de los Estados Nacionales una autoridad supranacional con competencia suficiente para dirimir asuntos entre ellos. En relación a esto, Messner (2001) afirma que esta característica anárquica del sistema internacional “se traduce en competencia y conflictividad en las relaciones interestatales y limita estructuralmente la capacidad de cooperación entre las naciones así como la oportunidad de reconocer intereses comunes” (p.51).

Sin embargo, desde otro punto de vista, Mendez (2007) sostiene que la superioridad ética del Estado Nación lo convierte, en la etapa actual de globalización, en una estructura social, política y administrativa imprescindible, ya que

[...] no tiene reemplazo actual ni se avizora alternativa seria y válida en un futuro a corto o medio plazo, que fuere capaz de asumir con relativo éxito las competencias actuales del Estado Nacional, tanto en la coordinación de los asuntos de la seguridad de los ciudadanos, cuanto en aquellos otros vinculados con la integración social y el bienestar material y cultural de los individuos. (p.7)

En estrecha relación con la consideración sobre el estatuto moral del Estado Nación, se encuentra una gran potencialidad. Esto es así ya que desde ellos existe la oportunidad de conformar a nivel global un sistema de coordinación y trabajo conjunto

para el logro de un nuevo tipo de gobernanza. Sobre ello se profundizará en el próximo capítulo.

Capítulo II.

La construcción de gobernanza global en la post Guerra Fría

I.

De acuerdo a lo abordado en el anterior capítulo, resulta evidente que la finalización de la Guerra Fría ha traído aparejado un cambio de orden internacional. En él, la globalización ha jugado un rol fundamental en la reconfiguración de fuerzas tanto al interior de los Estados Nacionales como desde sus -ahora porosas- fronteras hacia afuera. Esto se intensifica en el interrelacionamiento con los demás actores -estatales o no- del sistema internacional.

Es justamente en la construcción de esas nuevas formas de relacionamiento que surge una nueva modalidad de administración en el atendimento de cuestiones de orden supranacional. Según explica Rosenau (2000), la gobernanza global es concebida como *“whatever may be the structures, distribution of authority, and institutions through which the world as a whole at any given time manages its affairs”* (p.4).

No obstante el consenso que existe en la comunidad internacional en cuanto a su surgimiento, numerosos autores han realizado aportes significativos al concepto de gobernanza global, poniendo énfasis en diversas aristas.

Uno de los elementos que parece diferenciar los intentos por construir un orden a nivel global que permita hablar de gobernanza es la adhesión o no de los Estados Nacionales al orden de tipo democrático. Sumado a ello, debe considerarse especialmente la influencia que los nuevos actores internacionales ejercen, a partir de su mismo surgimiento, en el tema abordado. Finalmente, es menester analizar si las tipologías planteadas, es decir, las propuestas de gobernanza global provenientes de: (i)

Estados Nacionales; (ii) Estados Nacionales democráticos; y (iii) nuevos actores internacionales, pueden considerarse como estadios que se superponen en la práctica pero que además implican la superación de un patrón sobre otro en la construcción de la misma.

II.

De acuerdo con los elementos considerados en el Capítulo I, el Estado Nación constituye el punto de partida en la conformación de una sociedad internacional. El mismo equivaldría históricamente a la unidad básica constitutiva del ordenamiento internacional vigente hoy día.

Al respecto, Bull & Watson, en Buzan (1993), definen a la sociedad internacional como un grupo de estados o comunidades políticamente independientes que

[...] not merely form a system, in the sense that the behaviour of each is a necessary factor in the calculations of the others, but also have established by dialogue and consent common rules and institutions for the conduct of their relations, and recognize their common interest in maintaining these arrangements. (p.330)

Se habla de ordenamiento justamente porque el sistema internacional se conformaría según reglas de conducta y relacionamiento que guían el buen entendimiento entre las partes. Estas reglas comunes a todos son establecidas de manera precisa y acatadas por las partes mismas, quienes se muestran interesadas en el mantenimiento de ciertas conductas e instituciones para poder relacionarse entre ellas según patrones claros.

Lo dicho, elimina de raíz la hipótesis de existencia de un estado de naturaleza a nivel internacional, al no haber una autoridad por encima de los Estados Nacionales. Siguiendo con esta idea, Buzan (1993) refiere:

For a system to exist requires the existence of units, among which significant interaction takes place and that are arranged or structured according to some ordering principle. [...] In the international system, the units are the states (or independent political communities). (p.331)

El interrogante que surge tras desechar dicha hipótesis es cómo se lograría conformar este ordenamiento si no existe un decisor competente para establecer cuáles reglas aplicar y cuáles dejar de lado. Sin embargo, como afirman Bull & Watson, la voluntad se erige como eje rector para que los Estados Nacionales establezcan, cumplan y hagan cumplir determinados patrones de conducta. Partiendo de ese postulado, todo parece encaminarse en el sentido de una sociedad internacional con reglas autoimpuestas por los actores mismos.

Este ejercicio de poder implica un alto grado de consenso entre las partes intervinientes en dicha negociación para alcanzar legitimidad en las decisiones adoptadas. No obstante lo cual, incluso considerando que la noción de sociedad internacional incluya en sí misma la autoimposición de reglas para guiar la conducta de los actores en la arena internacional, la misma resulta insuficiente.

Es necesario explicar el tipo de interacción necesaria que deberá existir entre dichos actores para alcanzar el entendimiento necesario en pos de la construcción de una gobernanza global propiamente dicha. Así lo dejan entrever Messner y Nuscheler en Stuhldreher (2003), quienes alegan que “En un mundo globalizado, el Estado vincula el nivel subnacional con el supranacional y se constituye en el pilar fundamental de la arquitectura de la gobernanza global” (p.125).

Al hablar de gobernanza global, basada en este caso en la actuación de los Estados Nacionales, se hace referencia a una instancia más amplia que la simple fijación de normativas por consenso. Existirá además una influencia innegable del estatuto moral -mencionado previamente en el Capítulo 1- que los Estados Nacionales ostentan. Esto sucede debido a que las reglas acordadas por dichos actores perseguirán el objetivo máximo de alcanzar una “buena gestión”.

En esta línea de trabajo, la Organización de Naciones Unidas explicita:

La buena gobernanza promueve la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el estado de derecho, de modo que sea efectivo, eficiente y duradero. Llevando estos principios a la práctica, somos testigos de elecciones frecuentes, libres y limpias, parlamentos representativos que redactan leyes y proporcionan una visión de conjunto, y un sistema jurídico independiente para interpretar dichas leyes.¹

El punto de partida en la puesta en práctica de la misma será trabajar a partir de lo que Graña (2005) considera como “modalidades participativas de gestión del poder, opuestas al tradicional Estado centralizador” (p.1).

Bajo esta concepción, resulta interesante poner el foco en cómo la articulación entre los actores se desarrolla. Desde un paradigma realista de la teoría de las relaciones internacionales, los Estados Nacionales actúan bajo la premisa de acrecentar su poder. Es decir, se guían por la búsqueda de una maximización de su interés nacional. En consecuencia, la mayor o menor cuota de poder que alcance un Estado, estaría amenazando la viabilidad de alcanzar modalidades participativas en cuanto las relaciones estarán basadas en posiciones asimétricas adoptadas por los actores.

¹ <http://www.un.org/es/globalissues/governance/>

Al respecto, Peters (2007) afirma que el Estado Nación muy probablemente es la principal fuerza de gobernanza colectiva en la sociedad. Sin embargo, aclara:

Ello no significa que el Estado tenga mecanismos perfectos para implementar el proceso decisional, o que necesariamente tomará decisiones correctas; sólo significa que es el único *locus* disponible cuando se trata de realizar una acción colectiva legítima. (p.112)

Aunque esto sea en parte certero, debe considerarse también que en el orden internacional de post Guerra Fría, el relacionamiento entre los Estados Nacionales se encuentra profundamente marcado por una reconfiguración de patrones de conducta a partir del fenómeno de la globalización. Más específicamente para este caso, por aquello que Rosenau (2000) denomina como *fragmegration*, una combinación entre la integración y su contra-tendencia, la fragmentación, fomentada por las resistencias locales.

En este sentido, Mayntz (2002) asevera que las presiones a favor de la gobernanza global no desaparecerán. Es más,

Y aun cuando algún país poderoso intente en ocasiones marchar solo, la creciente regionalización, de la cual la Unión Europea es sólo la representante más avanzada, obrará en contra de la perpetuación de las actuales asimetrías de poder y a favor del desarrollo de una estructura política verdaderamente global y de multinivel. (p.7)

Por lo tanto, si la gobernanza global implica un esfuerzo extra en la coordinación de las voluntades de los Estados Nacionales como actores primarios y simétricos en el sistema internacional para el alcance de un consenso en cuanto a reglamentación para el interrelacionamiento basado en principios, lo contrario será cierto para la persecución de un *management* compartido. Esto es así ya que el mismo vendrá dado a partir de una gestión eficaz en la toma de decisiones. En palabras de Rosenau (2003):

The sum of the world's formal and informal rule systems at all levels of community amount to what can properly be called global governance. It is a highly disaggregated and only a minimally coordinated system of governance. (p. 3)

III.

Desde una corriente de pensamiento complementaria a la anterior, son varios los autores que sostienen que el Estado Nación constituirá la piedra basal para la construcción de una verdadera gobernanza global. El mismo, como actor central del sistema internacional, junto a -y a través de- sus instituciones formales, es identificado como el responsable de promover la participación ciudadana y la cooperación de la sociedad civil.

Sin embargo, es también cierto que el avance de la globalización ha puesto en jaque ciertos principios tradicionalmente avalados por los Estados democráticos fronteras adentro. Según lo explica Concepción Montiel (2005):

Los efectos negativos de la globalización parecen derrumbar la misma esencia de la democracia que se ha sustentado en la soberanía, en la libertad de autodeterminación, en la igualdad social. Al ser modificados los estados nación por los efectos de la globalización la política nacional no es tan eficaz como antes. (p.28)

A partir de esta idea, se vuelve un imponderable considerar detenidamente la relación de triangulación que se construye entre: (i) las consecuencias que acarrea el fenómeno de la globalización; (ii) las bases de un Estado democráticamente constituido; y (iii) el delineamiento de una gobernanza a nivel global.

Antes de profundizar el análisis en este sentido, se juzga de relevancia considerar el modo en que un Estado-Nación democrático es concebido por la comunidad científica. Sobre esto, Lafont (2010) realiza un aporte interesante,

sosteniendo que el “requisito de que los ciudadanos tengan la última palabra en algunas decisiones políticas importantes es la diferencia esencial entre la democracia y las formas no democráticas de organización política” (p. 409).

La idea de participación de todos los ciudadanos en las decisiones tomadas por el gobierno parece componer el núcleo duro sobre el cual la democracia estará basada. No obstante, este autor considera además otros dos elementos de importancia que van de la mano en relación a la toma de decisiones: la soberanía democrática y la responsabilidad democrática. Al respecto, afirma que mientras la primera

[...] requiere que todos los que han de acatar las decisiones estén incluidos en el proceso mismo de toma de decisión, la responsabilidad democrática sólo requiere que los que toman las decisiones actúen como representantes de todos los que tienen que acatarlas y, por tanto, tengan en cuenta los intereses de todos ellos en la toma de decisiones. (p. 409-410)

La particular relación basada en la retroalimentación entre gobierno y gobernados en regímenes democráticos referida por este autor, es analizada en detalle por Bobbio (2008), quien sin dejar de contemplar la participación en las decisiones adoptadas, avanzará en el análisis del origen del poder soberano. De esta forma, sostiene que tanto la democracia directa como la representativa comparten la existencia de un principio de legitimidad. Es decir, “el fundamento de la obligación política, esto es, el principio según el cual un poder es aceptado como legítimo y como tal debe ser obedecido” (p.61) y continúa alegando que es legítimo aquél poder “que descansa en última instancia en el consenso de quienes son sus destinatarios” (p.62).

En consecuencia, puede afirmarse que la fuente de poder de los gobiernos democráticamente elegidos emana desde abajo -el pueblo- hacia arriba -el gobierno. A pesar de esto, debe existir un flujo de retroalimentación continuo basado en el hecho de

que quienes detentan el poder deban luego rendir cuentas a quienes se lo han delegado, es decir, a los ciudadanos.

Esta idea fuerza puede verse reflejada y ampliada en el pensamiento de Diniz (2009), quien afirma que la gobernanza democrática “es una variable dependiente de la capacidad de los gobiernos de alcanzar y garantizar grados adecuados de responsabilidad política frente a los gobernados, proporcionando niveles satisfactorios de bienestar social” (p.30). Por otro lado, sostiene también que la eficacia al lograrlo depende de la capacidad de los gobiernos para equilibrar el modo en que se insertan en el sistema internacional. Esto es así ya que un error en este sentido puede derivar en una fuente externa de permanente ingobernabilidad.

Existe una alta probabilidad de que la combinación de niveles crecientes de desigualdad, por un lado, con reducción de la soberanía, por otro, exacerbe los conflictos sociales, aumente el potencial de violencia, reduzca el grado de cohesión social, trastocando, por tanto, la credibilidad de las instituciones democráticas. (p.30)

Retomando la relación triangular mencionada al comienzo de este apartado entre globalización, democracia y gobernanza, este autor destaca la importancia que adquieren los dos últimos eslabones en la cadena. De esta forma, se alega que los regímenes democráticos cumplen un rol central en asegurar la gobernabilidad de un Estado, cuyos efectos se harán patentes en su relación con el exterior. Por ende, para el caso de estudio, en la construcción de una gobernanza global.

Continuando con esta idea, López Varas (2008) explica que la gobernabilidad se relaciona de manera directa con el desarrollo democrático. Es éste el régimen que canaliza de mejor modo las demandas y necesidades de la ciudadanía, logrando una mejor respuesta del Estado.

Y si la gobernabilidad es la capacidad de un gobierno para formular e implementar decisiones políticas, la gobernabilidad democrática será “la capacidad para procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violencia en el marco del derecho y en un contexto de legitimidad democrática” (Altman 2001:2). (p.214)

Lo que este autor parece sugerir es que en aquellos Estados que alegan tener regímenes democráticos, el principio de gobernabilidad debería quedar garantizado por las instituciones democráticas mismas, enmarcadas en un Estado de Derecho. Por ende, si un Estado en el cual la gobernabilidad se encuentra garantizada, se inserta en el sistema internacional, lo hará siguiendo los principios del Derecho Internacional Público. Además, será favorable a la constitución de una gobernanza global más efectiva.

En este sentido, Lafont (2010) sostiene que “incluso si se acepta que un Estado mundial no es deseable, podría haber ciertos rasgos de la democracia que, convenientemente adaptados, podrían aplicarse a instituciones globales” (p.408). Por ende, el hecho de que la democratización transnacional podría llevarse a cabo sin un gobierno mundial resulta innegable.

Sin embargo, pensar en una gobernanza global a partir de la participación activa de Estados Nacionales democráticos implica una profundización del trabajo que se realiza fronteras adentro. Según afirma Innerarity (2011), la gobernanza expresa una transformación de la estatalidad en las democracias, que se ve obligada a transitar desde formas jerárquicas y soberanas hacia modalidades más cooperativas” (p.6).

No obstante, diversos autores coinciden en el hecho de que ciertas normas y costumbres que guiaban el accionar de los Estados en la arena internacional se han vuelto más laxas. En otras palabras, con el avance del fenómeno de la globalización, las

normas propias del Derecho Internacional Público, comienzan a relajarse. Por lo tanto, se vuelve una necesidad imperiosa volver a formas democráticas tradicionales en el relacionamiento entre los Estados para pensar luego en una gobernanza global.

Según indica Concepción Montiel (2005), la globalización no arroja resultados equitativos, ya que su evolución no se produce democráticamente ni promueve el bien común, lo cual vuelve más frágiles las democracias nacionales.

La globalización limita la democracia nacional y le quita poder de decisión en materia económica y política. Esto lleva a plantearnos la profundización de una democracia a nivel global, para que la gobernanza global sea posible. (p.31)

A partir de la sugerencia de este autor sobre lograr un anclaje de la democracia a nivel de los Estados Nación como paso previo para pensar la construcción de una gobernanza a nivel global, surgen algunas limitaciones. Esta serie de condicionantes son fundamentales para que la misma pueda desplegarse efectivamente en la práctica cotidiana.

Así lo asegura Mayntz (2001), para quien las “diferentes formas de gobernanza moderna pueden emerger sólo en países que tengan una serie de condiciones estructurales e institucionales previas” (p.3). Entre los condicionantes centrales figura la dispersión eficiente del poder en la sociedad. Esto quiere decir que si bien las autoridades políticas deben ser fuertes, por otro lado también deben estar legitimadas democráticamente, para erigirse como como “guardianes del bienestar público”.

Finalmente, Innerarity (2011) invita a repensar la relación Estado democrático-gobernanza global, a partir de la siguiente reflexión:

¿Y si, en el fondo, el concepto de gobernanza no hiciera otra cosa que aludir a la paradoja irresoluble de que en una sociedad democrática no terminamos de saber si es el gobierno quien gobierna sobre los gobernados o al revés? (p.11)

IV.

En la post Guerra Fría, un paradigma realista puede resultar insuficiente para explicar el surgimiento de la necesidad del sistema internacional de construir una gobernanza global efectiva a partir de la participación excluyente y exclusiva de los Estados Nación.

De acuerdo a Rosenau (2000), el acuerdo alrededor de la gobernanza global como alternativa a las variantes del balance de poder se encuentra limitado. Esto es así debido al hábito de tratar a los Estados como el núcleo a partir del cual las diversas comunidades se expanden para ejercer su autoridad y conducir sus actividades. De esta manera, *“States are still among the main players on the global stage, but they are no longer the only main players”* (p.7).

Desde el punto de vista de la interdependencia compleja, es posible identificar un sistema internacional en el cual se entretujan relaciones provenientes de múltiples centros de poder. Es decir, que los actores no son ya únicamente los Estados Nación sino que éstos conviven necesariamente con otros actores, en algunos casos con mayor o menor poder relativo que ellos, pero que en definitiva tornan las relaciones internacionales más dinámicas en su devenir constante.

Según explican Keohane y Nye (1988), “canales múltiples” conectan las sociedades. Dichos canales abarcan: (i) nexos interestatales; (ii) nexos transgubernamentales; y (iii) nexos transnacionales. Estos últimos “surgen cuando se flexibiliza el supuesto de que los Estados son las únicas unidades” (p.41).

Esta modificación en el punto de vista sobre el cual se considera cuáles serán de ahora en más los actores válidos en el sistema internacional implica un cambio fundamental en la naturaleza de las relaciones. A partir de esto, las mismas dejan de ser unidireccionales para retroalimentarse por un flujo constante de acciones multidireccionales provenientes de diferentes centros de poder. En consecuencia, el modo de concebir la construcción de una gobernanza global deberá necesariamente tener en cuenta esta multiplicidad de actores a nivel internacional.

En la opinión de Stuhldreher (2003), la gobernanza es la suma de los modos en los cuales tanto individuos como instituciones, públicas o privadas, administran sus asuntos comunes. Se trata así de un proceso continuo a través del cual los intereses diversos pueden amoldarse para adoptar una acción cooperativa. Esto incluye instituciones formales y regímenes con la capacidad de imponer adhesión así como también acuerdos informales que personas e instituciones perciben de interés propio.

En consecuencia, puede afirmarse entonces que la gobernanza global se construye desde una compleja multiplicidad de actores. Más específicamente, juegan un rol clave organizaciones internacionales, ya sean éstas gubernamentales o no gubernamentales. Además, se destacan instituciones y actores de la sociedad civil que participan del sistema internacional revitalizando el valor de sus múltiples actores como los únicos capaces de garantizar el correcto planteo y aplicación de normas y metas colectivas que se apliquen de manera eficiente.

Sobre esto argumentan Keohane y Nye (2000), quienes sostienen que la gobernanza puede ser entendida como “el proceso y las instituciones, tanto formales como informales, que guían y limitan las actividades colectivas de un grupo” (p. 12). La misma no necesariamente debe ser llevada a cabo por gobiernos y organizaciones internacionales a quienes se les delega autoridad. Por el contrario, organizaciones y

asociaciones participan frecuentemente de la construcción de gobernanza, a veces sin representación gubernamental.

Para concluir, resulta interesante considerar la apreciación de Patrick (2014) sobre cómo la gobernanza global en la era de la globalización es concebida para incluir a los nuevos actores que juegan su rol en el sistema internacional:

“Global governance” is a slippery term. It refers not to world government (which nobody expects or wants anymore) but to something more practical: the collective effort by sovereign states, international organizations, and other nonstate actors to address common challenges and seize opportunities that transcend national frontiers. (p.2)

V.

Según se explicita al comienzo del Capítulo II, el objetivo final al analizar la construcción de gobernanza global desde las alternativas planteadas es determinar la relación existente entre ellas. Es decir, si las variantes descritas conforman patrones que coexisten de manera yuxtapuesta o si, por el contrario, podría determinarse un patrón de superación de una sobre otra cual proceso de construcción inagotable.

De acuerdo a lo analizado precedentemente, se entiende que en el período de post Guerra Fría, muchos de los supuestos desde los cuales se había abordado el estudio de las relaciones internacionales debieron ser abortados en pos de un nuevo paradigma. Sin embargo, nociones tradicionales como la centralidad del Estado Nación en el sistema internacional permanecen, al día de hoy, arraigadas de manera férrea al análisis realizado desde la comunidad científica. En consecuencia, parece imposible considerar en la construcción de una gobernanza de tipo global un acuerdo que prescindiera de los Estados Nación, junto a su innegable protagonismo.

No obstante lo cual, esto no redundaría en la consideración de que para la consecución de un objetivo de máxima, como lo es la gobernanza global, debe partirse de fundamentos sólidos universalmente avalados y acatados, como se asume lo es la condición democrática de un Estado Nación.

A esto, Messner (2001) añadirá que los Estados Nación deben verse satisfechos con una “soberanía dividida” que “no les quita el monopolio de la autoridad y la fuerza hacia adentro, pero les exige renuncias a la soberanía hacia afuera para poder abordar colectivamente los problemas de la interdependencia” (p.58).

Será justamente desde la óptica de la interdependencia que se agregarán al tablero nuevos actores de peso, cuyas decisiones y voluntades repercutirán de modo directo en la arena internacional.

Ante las consideraciones realizadas, sería un desatino ignorar la correlación existente en la vicisitud de estadios y la correspondiente superación de cada uno de ellos sobre el anterior en el sentido de construcción de un objetivo ulterior. Es decir, resulta evidente el aporte que desde cada umbral se realiza en el análisis de una gobernanza global. A su vez, puede hablarse de proceso porque para el período analizado existe una innegable superación desde un estadio sobre otro y no una simple yuxtaposición de elementos que impliquen ruptura con el patrón anterior.

De manera complementaria, en su análisis sobre gobernanza global, Rosenau (2003) afirma que los flujos de autoridad emanan de un grupo de actores cuyo sistema de reglas denomina “esferas de autoridad” (SOAs) y que aluden a la obligación por diferentes medios. *“Global governance thus involves crazy-quilt arrangements wherein the exercise of authority is exercised partly by hierarchical structures, partly by horizontal networks, and partly by oblique links among overlapping vertical and*

horizontal SOAs” (p.16). La gobernanza se compara con una cinta de mobius, aludiendo a un sistema marcado por patrones que se despliegan en interacciones jerárquicas y entrecruzadas en distintos niveles. Estos nexos son lo suficientemente elaborados y diversos como para constituir una estructura híbrida en la cual la dinámica de la gobernanza es tal que determina la formación de un proceso en red que no tiene comienzo ni fin.

Las implicancias de esta afirmación retoman el interrogante planteado al comienzo de este apartado y permiten afirmar con certeza que, al igual que en una cinta de mobius, el inextricable tramado actual presente en la construcción de gobernanza global hace que se trate de un proceso inacabable.

Sobre los modos de contribución desde la comunidad científica al enriquecimiento del mismo, se pretenderá abocar el siguiente capítulo.

Capítulo III.

Propuestas para una gobernanza global fortalecida

I.

Para analizar los ejes fundantes de una gobernanza global robusta en la post Guerra Fría, el presente capítulo se estructura en torno a los siguientes apartados: (i) cómo se entreteje la labor de aquellos actores válidos del sistema internacional; (ii) qué objetivos de máxima se persiguen con su actuación; y (iii) mediante qué herramientas o procedimientos pueden los mismos ser alcanzados.

II.

Desde un punto de vista realista, Patrick (2014) sostiene que la gobernanza en la esfera internacional o transnacional es más compleja y ambigua. Esto es así ya que si bien existe cierta jerarquía, la política internacional continúa siendo anárquica. En otras palabras, puede identificarse un sistema internacional compuesto por unidades soberanas independientes que no reconocen autoridad superior.

En la globalización, el Estado Nación halla su existencia en el sistema internacional amenazada por corrientes contrapuestas. Por un lado, ha quedado demostrado en los capítulos precedentes que el concepto de gobernanza global hace referencia hoy día a un fenómeno que se desarrolla más allá de la mera cooperación multilateral. Es decir, no podría de modo alguno estar basada en el relacionamiento entre Estados como único *locus* legítimo. Como contraparte, resulta también cierto que la construcción de una gobernanza global no puede recrearse sin el Estado Nación como unidad básica constitutiva del ordenamiento internacional. A éste deberán sumarse actores de peso cuya legitimidad haya sido validada por la comunidad internacional.

De acuerdo a Messner (2001), el Estado Nación “sigue siendo la columna fundamental de la arquitectura del buen gobierno global, pero sin otros pilares de apoyo ni apuntalamientos interconectados con la economía y la sociedad mundiales, pierde capacidad de acción” (p.59).

En estrecha conexión a esta afirmación, Jessica Mathews, presidenta del *Carnegie Endowment for International Peace*, reconoce un “desplazamiento de poder” en la relación entre el Estado y la sociedad civil. Reforzando esta idea, cuando se habla de gobernanza, según Concepción Montiel (2005), se hace referencia a “un gobierno más incluyente, menos jerárquico y descentralizado, más plural, que permite la participación de la sociedad civil” (p.21).

No obstante lo cual, las esferas de actuación de cada uno de los actores se superpondrán entre sí de manera inevitable en la práctica. Por este motivo, será estrictamente necesaria una responsabilidad mayor en la articulación de voluntades para garantizar, a su vez, una mayor eficiencia en la utilización de los recursos disponibles.

En referencia a esta acción coordinada, Jiménez Araya (2011) arguye la necesidad de establecer mecanismos eficaces de coordinación de la gobernanza global. Los mismos deberán estar en condiciones de agregar capacidad política tanto a nivel nacional, como regional y multilateral. Del mismo modo, se buscará que éstos “promuevan la formación de robustas coaliciones internacionales de la sociedad civil para facilitar su participación y escrutinio en la toma de decisiones”.

Para sumar complejidad a la interrelación de actores válidos en una red de relaciones, es necesario considerar la coordinación en las esferas de actuación desde una doble óptica. Por un lado, de modo vertical a partir de un acercamiento de tipo *top-down*; es decir, en un sentido tradicional, al interior de cada ente u organización. Esto

deberá estar combinado con *feedback* en sentido *bottom-up*; o más específicamente, desde las bases hacia la cúpula para una evaluación permanente del desempeño. Por otro lado, de modo horizontal, entre los diferentes actores en juego y desde una perspectiva que enfatice una base democrática en el entramado de relaciones.

Sobre esto, Krahmman (2003) explica que, en ausencia de una autoridad central en el sistema internacional y ante los cambios producidos en el balance de poder, las relaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales a nivel nacional e internacional se vuelven complejas y horizontales.

Con especial énfasis en los fundamentos de la gobernanza –considerados en el apartado a continuación- la *Commission on Global Security, Justice and Governance* (2015) realiza un relevamiento bastante exacto de cómo este entrecruzamiento se desarrolla en la práctica cotidiana. Pregonando un giro hacia la construcción de una gobernanza global más eficiente, se afirma que el “objetivo de la seguridad justa es forjar un sistema de gobernanza global de apoyo mutuo responsable y eficaz, y de una paz sustentable” (p.2). Asimismo, desde esta entidad se alega que las instituciones multilaterales juegan un rol central en la articulación “flexible y en evolución” de compromisos internacionales, ya que las mismas materializan las tendencias mundiales. Su rol se complementa, por otro lado, con otro actor destacado: la sociedad civil. De este modo, se sostiene que estos actores en conjunto “pueden trabajar juntos con un enfoque de red en la gobernanza orientada hacia soluciones inclusivas e innovadoras para algunos de los problemas más difíciles del mundo” (p.2).

III.

Como concepto central de este capítulo, la gobernanza deberá estar basada en normas y costumbres globalmente acatadas para volverse lo suficientemente robusta. De

acuerdo a Concepción Montiel (2005), las mismas girarán en torno a tres ejes centrales que funcionan como condiciones *sine qua non*: (i) transparencia; (ii) responsabilidad (obligación de rendir cuentas); y (iii) eficiencia.

Sin embargo, resulta oportuno aclarar que la necesidad de alcanzar una gobernanza construida desde los múltiples actores intervinientes en el sistema internacional no implica que la misma se encuentre exenta de dificultades. Conforme a este supuesto, Dussel Peters (2001) manifiesta que la gobernanza global parece hoy día “más necesaria y oportuna que nunca” (p.123). Esto es así ya que se ha desarrollado una profunda cooperación sobre temáticas dispares en una creciente red de instituciones públicas, privadas y ONGs. A pesar de ello, el autor se muestra reticente acerca de la factibilidad en la implementación de una gobernanza global a temas particulares, lo cual favorecería tanto al Estado Nación como a poderosos *global players*.

De igual forma, se destaca que el proceso de globalización ha influido en la acción coordinada de los actores globales en el alcance de acuerdos. Según afirma Messner (2001), la gobernanza global es “una respuesta realista a los retos de la globalización” (p. 64). Refiriéndose a la paz perpetua kantiana, alega que la misma solamente puede nacer en Estados organizados constitucionalmente. Además, afirma que el sistema internacional está en condiciones de prescindir de un ente rector a costas de “una fuerza reguladora de un derecho de gentes obligatorio” (p. 64). Es decir, que el orden internacional deberá estar basado en un derecho cosmopolita que surja del respeto a los derechos humanos universales.

Desde este punto de vista, es completamente válido avalar la ausencia de un organismo supranacional con potestad para la toma de decisión. No obstante lo cual, también es cierto que reconocer un estatuto moral sobre el cual estarán guiadas las acciones en el plano internacional coadyuvará en la construcción de una gobernanza

global eficiente. Dicha tipo de gobernanza estaría basada en la acción moralmente responsable de actores que se convalidan entre sí.

Siguiendo con esta idea, Albrow (2001) sugiere firmemente que la idea de responsabilidad se encuentra arraigada al núcleo duro de la gobernanza. Es la contraparte de un nuevo tipo de autoridad que depende del liderazgo legitimado a través del ejemplo, no de órdenes. *“This authority cannot be narrowly circumscribed, and it relies on public acceptance in the sense of what is in the open”* (p.162).

IV.

Una de las características que destacan en el mecanismo de consecución de las metas propuestas será la capacidad de gobernar sin gobierno. Es decir, gobernar sin autoridad legítima a nivel internacional pero a la vez, bajo el conocimiento de reglas y costumbres universalmente aceptadas como válidas.

Según sostiene Krahmman (2003), la gobernanza puede ser entendida como las estructuras y los procesos que capacitan a los actores gubernamentales y no gubernamentales para coordinar sus necesidades e intereses comunes. Esto se logra a través de la diagramación e implementación de políticas ante la ausencia de una autoridad unívoca.

Sin embargo, la ausencia de un ente supranacional no implica necesariamente que no exista autoridad alguna. Por el contrario, lo que queda implícito es la difusión del poder y por ende, la multiplicidad de actores que estarán en condiciones de llevar a cabo el ejercicio de un buen gobierno global.

Tal como lo explica Mürle en Stuhldreher (2003), en “oposición al ejercicio de gobernar por parte de gobiernos, la categoría gobernanza implica la existencia de

reglamentaciones, sin definir a priori un determinado agente que ejecute la acción del caso” (p.124).

Asimismo, resulta un impostergable identificar las debilidades de los anteriores intentos de construcción de una gobernanza global para tornar más tangibles las limitaciones existentes y evaluar la aplicación de las soluciones más apropiadas. Una falla en la individualización de los errores cometidos, necesariamente derivará en la incapacidad de construir alternativas eficaces.

Sobre este punto, la *Commission on Global Security, Justice and Governance*,² de acuerdo con su informe de junio de 2015, especifica:

Un conjunto coherente de reformas de gobernanza global requiere innovación, instituciones globales simplificadas y la participación más eficaz de [...] la sociedad civil a través de generaciones con mayor eficacia y a lo largo de generaciones. [...] Fomentar el progreso requiere un buen conocimiento de los obstáculos con que se encontraron las iniciativas de reforma anteriores. (p.4)

El hecho de que la soberanía de los Estados Nación se haya visto erosionada por el proceso de globalización, intensificado aún más en la post Guerra Fría, hizo que nuevos y alternativos mecanismos de negociación para la resolución de conflictos fueran necesarios. No obstante, hay ocasiones en las que no resulta claro si los modelos de gobernanza propuestos se han encontrado limitados por la globalización en su aplicación o si, por el contrario, la globalización fue afectada por formas ineficaces de ejercer la gobernanza.

² *Enfrentando la crisis de la gobernanza global*. The Report of the Commission on Global Security, Justice and Governance, junio de 2015. [Disponible en http://www.globalsecurityjusticegovernance.org/wp-content/uploads/2015/06/ES_Executive-Summary_Global-Commission-Report.pdf.] Consultado el 25 de octubre de 2015.

En la opinión de Albrow (2001), la gobernanza se trata de una renegociación continua y exitosa. Sin embargo, se cuestiona qué sucede si la misma no resulta. Entonces, reconoce que formas ineficaces de gobernanza aparecen en gran parte cuando se intenta una adhesión a viejos modelos y no se logra una adaptación verdadera a las nuevas condiciones globales. En sus palabras,

Very often, failed governance is diagnosed as the terminal decline of the nation state in the face of globalisation. Rather, the nation state has been transformed into an agency in the global institutional frame. (p.164-5)

En relación a esto, vale destacar la opinión de numerosos autores acerca de los no pocos desafíos que deberán ser atravesados al idear una gobernanza global efectiva para el siglo XXI.

Desde un punto de vista pesimista, Rosenau (2003) afirma que no se ha logrado ajustar el marco conceptual para facilitar el análisis de cómo la autoridad se ejerce en un mundo cuyo poder se encuentra descentralizado. Aún hoy, se mantiene el paradigma según el cual la autoridad se localiza exclusivamente en los Estados. Por ende, sostiene que

The chances of such mobius webs being fashioned as effective rule systems seem very slim indeed. Too many actors can intrude ruptures in the webs. [...] the coordination needed to implement the goals articulated in Johannesburg seems unlikely to surmount the disaggregated authority structures on which global governance rests. (p.18)

Por lo tanto, una gobernanza global efectiva descansará, entre otros pilares, en el imperativo de articular las diferentes agencias sobre las cuales el poder reside en el sistema internacional. Este poder deberá ejercerse realizando un esfuerzo mancomunado de voluntades que persigan el objetivo también común de resolución conjunta de conflictos.

En otro orden de cuestiones, es menester reflexionar acerca del modo en el cual las decisiones a nivel global son articuladas. Los mecanismos habituales incluyen un abordaje de tipo verticalista o *top-down*, en el cual las decisiones emanan desde arriba hacia abajo. En este caso, en el sistema internacional, correspondería hablar de agentes con mayor poder relativo a agentes en posiciones más desventajosas.

Este enfoque es abordado por Michalski, Miller & Stevens (2001), quienes consideran que tradicionalmente, las decisiones han sido tomadas e implementadas utilizando estructuras verticalistas predeterminadas. Hoy día existe una tendencia generalizada a la asignación de poderes compartidos. A pesar de eso, la selección de objetivos y los medios para alcanzarlos continúan ordenándose desde las cúpulas. Por lo que en la práctica sigue existiendo centralización de mando y jerarquización de roles.

A pesar de la preeminencia de abordajes tradicionales, formas más democráticas son recomendadas. De esta forma, las decisiones, en vez de ser impuestas, podrán ser consensuadas por todos los actores intervinientes en el proceso. Esto garantizará un acatamiento mayor a las mismas, al realizarse el mismo por convicción y no por coerción.

De acuerdo con esta perspectiva, Albrow (2001) explica que un contexto de “gobernanza”, en vez de “gobierno”, el liderazgo se alcanza mediante una práctica ejemplar y el estímulo a los demás. Al mismo tiempo, la información debe circular de modo horizontal, no sólo dentro del gobierno y las instituciones sino también por fuera de sus límites.

Overall, then, the shift from government to governance involves decentring, flexibility, professionalisation, and forms of authority that rely on reputation and demonstrated competence rather than coercive control. (p.161)

En esta misma línea de pensamiento, resulta interesante considerar que un enfoque *bottom-up* puede lograr una mayor dispersión y difusión del poder. Así, el mismo se multiplicaría hasta abarcar a cada uno de los actores intervinientes en la construcción de compromisos globales que requieren cada vez mayor dinamismo para mantenerse a tono con los flujos que la globalización impone.

Según Paquet (2001), la distribución de poder implícito en la gobernanza global no sólo involucra una dispersión de poder acerca de sectores afectados a la toma de decisiones localizadas sino a una amplia variedad de actores y grupos.

This diffraction of power has evolved because it triggers more effective learning in a context of rapid change, through decentralised and flexible teams woven by moral contracts and reciprocal obligations negotiated in the context of evolving partnerships.
(p. 188)

En definitiva, el desafío reside en enfrentar la multiplicidad de paradigmas que la globalización recrea apelando a unificar criterios entre los diversos actores sobre las áreas de interés común. El objetivo final será arribar a decisiones guiadas por la moral de la *good governance* que prioricen el bien común y apunten a un todo como algo más que la mera suma de pequeñas partes.

Tal como Albrow (2001) plantea:

But the very global co-operation that they prompt is what highlights the diversity of world society. [...] The diversity of human activities precludes us from postulating a single line to the future. The same diversity compels us to join together in facing it. (p. 175-6)

Reflexiones finales

La temática abordada en el presente trabajo ha intentado reflejar los desafíos que actualmente enfrenta la gobernanza global en la globalización, a partir de la reconfiguración del rol del Estado Nación en la post Guerra Fría.

A lo largo del primer capítulo, se analizaron las transformaciones que fue atravesando la noción tradicional de Estado Nación a lo largo de los años, a partir de los ejes territorio, soberanía y seguridad. Con respecto al primero de ellos, se observa que en el período de post Guerra Fría, dos tendencias contrapuestas han signado la continuación del Estado Nación. Fragmentación e integración se presentan como dos respuestas alternativas y tangibles al fenómeno de la globalización. Como consecuencia del mismo, la soberanía de los Estados Nación se ha visto erosionada en general, si bien desde una lógica geopolítica, hubo ciertos *global players* que acrecentaron su poder relativo en detrimento de otros actores. En tercer lugar, quedó demostrado que la seguridad en sentido restringido resulta insuficiente para analizar las consecuencias negativas que la globalización arroja. Por lo tanto, se sugiere abordar la misma en sentido amplio para no perder de vista las nuevas amenazas presentes en el sistema internacional. Sumado a estos elementos, se consideró además el rol central que juega el estatuto moral de los Estados Nación en la reconfiguración de su presencia en el sistema internacional.

En el segundo capítulo, se consideraron los intentos de construcción de una gobernanza global en la post Guerra Fría desde tres ópticas distintas pero complementarias: la de los Estados Nación, la de los Estados Nación democráticos y la de los nuevos actores del sistema internacional. La primera de ellas, que plantea una gobernanza desde el presupuesto de ausencia de autoridad en el sistema internacional por encima del Estado Nación, flaquea al suponer que los mismos se organizan de

manera similar y por ende, partirán de las mismas bases en el abordaje. La segunda óptica presenta una alternativa superadora al plantear una gobernanza construida desde bases democráticas de toma de decisiones, aunque deja de lado el rol que los nuevos actores internacionales cumplen en ella. La tercer propuesta cumple en proponer una gobernanza global plural y responsable, que nace de la coordinación de acciones de individuos e instituciones que se entretajan en una red de relaciones con flujos multidireccionales continuos. Asimismo, se sugiere que estas perspectivas no son solamente estadíos que se suceden uno a otro sino, por el contrario, forman parte de un proceso en permanente evolución.

Finalmente, en el tercer capítulo, se examinaron propuestas para una gobernanza global para el siglo XXI más fortalecida, a partir de cómo se lleva a cabo la labor de los actores válidos del sistema internacional; cuáles son los objetivos que se pretenden alcanzar con su actuación; y con qué instrumentos pueden los mismos ser alcanzados. Así, se comprobó que en ausencia de una autoridad central en el sistema internacional, las relaciones transnacionales se desarrollan preminentemente de manera horizontal, destacando el gran dinamismo existente. El objetivo de estas acciones es alcanzar transparencia; responsabilidad, entendida en el sentido de capacidad de rendición de cuentas; y eficiencia en el manejo de los recursos, tanto humanos como materiales, disponibles. Por último, los medios para lograrlo girarán en torno a la identificación de las debilidades de anteriores modelos para la construcción de alternativas eficaces a la premisa de gobernar sin gobierno. A lo cual deberá sumarse la articulación de diferentes agencias a partir de la asignación de poderes compartidos en la renegociación continua para la resolución de conflictos, permitiendo alcanzar decisiones por consenso.

A modo de reflexión final, resulta significativo citar a Gramsci (1977), quien en *Cuadernos de la cárcel* escribió: “La crisis consiste precisamente en el hecho de que lo

viejo está muriendo y lo nuevo no puede nacer: en este interregno aparece una gran variedad de síntomas mórbidos” (p.59).

En este interregno se sitúa exactamente el orden internacional hoy día, atravesado en cada una de sus fibras más íntimas por este complejo proceso abordado a lo largo del presente trabajo: la gobernanza global en la era de la globalización.

Lo viejo, ese orden internacional liberal basado en la democracia y las instituciones multilaterales, se ve resquebrajado y herido de muerte. Lo nuevo, la gobernanza democrática global, no podrá ser pensada sino mediante la cooperación internacional para lograr los objetivos de soberanía, autodeterminación e igualdad en el sistema internacional.

En el medio, el único denominador común: el Estado Nación. Vapuleado como ningún otro actor pero también, el único capaz de adaptarse a los cambios que se imponen en el sistema internacional de manera eficaz. Tal vez, una posible solución a la pérdida de hegemonía de los *think tanks* sea también la oportunidad para lo que Ikenberry (2014) llama “*a global middle class of democratic states*” de crear mecanismos eficientes de responsabilización (*accountability*).

Tal como sugiere Nye (2003), en vez de considerar un gobierno mundial con organización verticalista, sería conveniente pensar en “redes de control” entrecruzado, que compartan su existencia con los Estados Nación soberanos. Esto es así ya que, en opinión del autor, hoy día “la institución fundamental del control global va a seguir siendo la nación-Estado” (p. 149).

El Estado deber ser, por ende, consciente de sus limitaciones y utilizar esto como un estímulo para trazar relaciones con otros actores del sistema internacional que refuercen la buena gobernanza. Es decir, aquél tipo de gobernanza basada en la

legitimidad democrática, la eficiencia y la transparencia lograda a partir de un sistema de responsabilización y controles cruzados.

En consecuencia, es indispensable considerar desde una perspectiva realista las limitaciones que deberán atravesar los diversos actores del sistema internacional en la construcción de una gobernanza global robusta. De esta forma, podrán pensarse líneas de acción conjunta orientadas a objetivos tangibles y alcanzables en el mediano plazo.

Éste será el mayor desafío que como sociedad deberemos enfrentar en pos de alcanzar un *management* compartido en la resolución de conflictos, actuales o potenciales, que surjan en la arena internacional en los años venideros.

A lo largo del proceso de redacción del presente trabajo, debieron enfrentarse ciertas debilidades metodológicas y conceptuales. En primer lugar, el material bibliográfico disponible sobre la temática abordada pertenece, como puede notarse, a autores angloparlantes del Norte mayoritariamente. Por ende, fue necesario trabajar con abundante material en lengua extranjera, inevitablemente realizado desde la idiosincrasia de sus autores. En contraparte, al carecer de suficiente bibliografía en español, los esfuerzos por incorporar al análisis perspectivas perteneciente a autores del Sur han debido ser mayores.

En segundo lugar, quedó también ampliamente evidenciada la falta de un marco teórico conceptual unívoco para abordar la problemática de la gobernanza global en la era de la globalización. No existe un acuerdo generalizado en la comunidad científica internacional acerca de qué se entiende por los conceptos de “gobernanza global” y “globalización”. Incluso se ha sumado confusión al trabajar algunos autores con traducciones desde el idioma inglés que asumen como sinónimos los conceptos de “gobierno”, “gobernanza” y “governabilidad”.

Por otro lado, a partir de las temáticas abordadas en el presente estudio, se abren varias líneas de trabajo futuro. Una de ellas surge a partir de la necesidad de reforzar el abordaje en la materia que se realiza desde la comunidad intelectual regional latinoamericana específicamente, tanto a partir de teorías como de prácticas. Es menester unificar criterios en torno al marco conceptual para poder pensar en una gobernanza global latinoamericana. Así también, deberán profundizarse líneas de acción que permitan a los Estados latinoamericanos contribuir a la construcción de gobernanza global a partir de sus propias fortalezas y debilidades.

Este trabajo pretende ser de utilidad, en primer lugar, a la Universidad Abierta Interamericana para sumar perspectivas de análisis propias que posibiliten robustecer el pensamiento crítico y promover propuestas superadoras en la práctica cotidiana desde la universidad y hacia la comunidad en general. En segundo lugar, se busca contribuir con el Estado Nación argentino en promover el estudio de las temáticas abordadas a fin de poder repensar la inserción del país en el sistema internacional a partir de la construcción de una gobernanza regional que priorice la participación activa y las decisiones consensuadas. En tercer y último lugar, se aspira a posicionar como tema de agenda a la gobernanza global a nivel de la región latinoamericana, ya que reflexionar sobre temáticas comunes hacen factible la unión de fuerzas en pos de un objetivo mayor. En este caso: el aporte latinoamericano al concepto y la práctica de una verdadera gobernanza global para la era de la globalización.

Bibliografía

- Albrow, M. (2001). Society as Social Diversity: The Challenge for Governance in the Global Age. En *Governance in the 21st Century*, p. 149-182. Organization for economic co-operation and development. París, Francia.
- Aron, R. (1979). Paz y guerra entre las naciones. Madrid: Editorial Alianza.
- Bauman, Z. (2010). La hora de la dependencia mutua. Revista ADN, Sección: Pensamiento. 2010 Marzo 13, p. 18-19.
- Bobbio, N. (2008) El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica, 3º ed. Ciudad de México.
- Brühl, T. & Rittberger, V. (2001) From international to global governance: Actors, collective decision-making, and the United Nations in the world of the twenty-first century. En V. Rittberger (Ed.), *Global governance and the United Nations system*, pp. 1-47. New York, Estados Unidos.
- Buzan, B. (1993). *From international system to international society: structural realism and regime theory meet the English school*. In *International Organization*, N° 47, p.327-352.
- Chi Wook, K. (2009) G-20 and a changing mode of global governance. En *Ifans Review*, N° 17 (2), p. 11-41.
- Concepción Montiel, L. (2005) *Globalización, democracia y gobernanza global: perspectiva latinoamericana*. En Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (ed.), VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Democracia y Buen Gobierno (pp. 19-32). Madrid, España.

Cooper, R. (2005) The postmodern state. En *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, N° 1, p. 102-111. [Disponible en <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/2/2.html>]. Consultado el 13 de octubre de 2014.

Dingwerth, K. & Pattberg, P. (2006) Global Governance as a Perspective on World Politics. En *Global Governance*, N° 12, p. 185-203.

Diniz, E. (2009). El post-consenso de Washington: globalización, Estado y gobernabilidad revisados. Ed. Universidad de Alcalá, Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT).

Dussel Peters, E. (2001). ¿Una gobernanza global ante la creciente polarización territorial internacional?. En *Nueva Sociedad*, N° 176, p. 116-124.

Espósito, C. (1997) Soberanía y ética en las relaciones internacionales: contextos superpuestos. *Revista Isegoría* [revista en línea]; N° 16, p. 189-199 [Disponible en: <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/download/190/190>]. Consultado el 19 de julio de 2014.

Gramsci, A. (1977). *Antología*, México, Siglo XXI.

Graña, F. (2005) Mondialisation, gouvernance et “Etat minime”: peu de lumières et beaucoup d’ombres. En *Polis*, N° 12.

Hidalgo Capitán, A. (2011) La regulación del sistema económico mundial. La gobernanza global. En *Economía política global. Globalización, gobernanza y crisis* (pp. 63-86). Editorial Académica Española. Saarbrücken, Alemania.

Hurrell, A. (1998) “Seguridad y violencia en América Latina: un análisis conceptual”, en: *Foro Internacional*, núm. 1, p. 19-36. [Disponible en:

http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/HL1I8E5C2NVXYM8D-Q7KTN6CXMBRAV2.pdf] Consultado el 12 de abril de 2014.

Ikenberry, G. J. (2009). *Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order*. In *Perspectives on politics*, Vol. 7, N° 1, p. 71-87.

Innerarity, D. (2011) *¿Qué es eso de la gobernanza?*. [Disponible en www.globernance.org/wp-content/uploads/2011/01/Gobernanza.pdf]. Consultado el 19 de agosto de 2014.

Innerarity, D. (2012) La gobernanza global, de la soberanía a la responsabilidad. En *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N° 100, p. 11-23.

Jiménez Araya, T. (2011). *Brechas en la gobernanza global*. En *Diario El País*; 15 de junio de 2011. [Disponible en http://elpais.com/diario/2011/06/15/opinion/1308088813_850215.html]. Consultado el 25 de octubre de 2015.

Kelsen, H. (1986). *Teoría Pura del Derecho*. México, UNAM.

Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano.

Keohane, R. y Nye, J. (2000) Introduction. En Nye, Joseph y Donahue, John (co-eds.), *Governance in a Globalizing World*. Cambridge, USA.

Krahmann, E. (2003). National, Regional and Global Governance: One Phenomenon or Many?. En *Global Governance*, 9, p. 323-346.

Lafont, C. (2010) Responsabilidad, inclusión y gobernanza global: Una crítica de la concepción estatista de los derechos humanos. En *Revista Isegoría*, 43, 407-434.

López Varas, M. A. (2008) Gobernabilidad y democracia en América Latina. En Transformaciones del Espacio Público, 211-225. Santiago, Universidad de Chile.

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. En Revista del CLAD Reforma y Democracia, 21, 7-22. [Disponible en: <http://hdl.handle.net/11858/00-001M-0000-0012-53F0-9>] Consultado el 19 de septiembre de 2015.

Mayntz, R. (2002). *Los Estados nacionales y la gobernanza global*. En Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 24. (Oct. 2002). Caracas. [Disponible en: <http://siare.clad.org/revistas/0043401.pdf>.] Consultado el 19 de agosto de 2014.

Mendez, L. (2007) La globalización y el Estado Nacional. En: *Revista Global*. Fundación Global Democracia y desarrollo. Vol. 4, núm. 14, ene-feb., p. 48-56. Santo Domingo, República Dominicana.

Messner, D. (2001). Globalización y gobernabilidad global. En Revista Nueva Sociedad, 176, p. 48-66.

Michalski, W.; Miller, R. & Stevens, B. (2001). Governance in the 21st Century: Power in the Global Knowledge Economy and Society. En *Governance in the 21st Century*, p. 7-26. Organization for economic co-operation and development. París, Francia.

Morales Mancur, J. C. y Leal Corral, D. (2004). *Algunas consideraciones sobre la globalización y el papel del Estado en el nuevo orden mundial*. En Aldea Mundo, N°15.

Morgenthau, H. (1986) Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz. Ed. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Neufeld, M. (2001) Theorizing Globalization: Towards a Politics of Resistance. A neo-Gramscian Response to Mathias Albert. En *Global Society*, 1 (15), p. 93-106.

Orozco, G. (2005). *El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales*. En Revista CIDOB d'Afers Internacionals, N°72, p. 161-180. [Disponible en: <https://www.cidob.org/content/download/58313/.../1/file/72orozco.pdf>]. Consultado el 2 de julio de 2014.

Paquet, G. (2001). The New Governance, Subsidiarity, and the Strategic State. En *Governance in the 21st Century*, p. 183-214. Organization for economic co-operation and development. París, Francia.

Patrick, S. (2014). *The unruled world*. En Revista Foreign Affairs, Vol. 93, N°1. [Disponible en <http://www.foreignaffairs.com/articles/140343/stewart-patrick/the-unruled-world>]. Consultado el 28 de septiembre de 2014.

Peters, B. (2007) Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39.

Rapoport, M. (1997). *La globalización económica: ideologías, realidad, historia*. En Ciclos, Año VII, Vol. VII, N° 12.

Rojas Aravena, F. (2003) Nuevo contexto de seguridad internacional. Nuevos desafíos, ¿nuevas oportunidades? En Rojas Aravena, F. compilador. *La seguridad en América Latina pos 11 de Septiembre*. Santiago de Chile: Nueva Sociedad/Flacso.

Rosenau, J. (2000) *The governance of fragmentation: neither a world republic nor a global interstate system*. En Congress of the International Political Science Association, Quebec City, August 1-5, 2000.

Rosenau, J. (2003) Globalization and Governance: Bleak Prospects for Sustainability. En *Internationale Politik und Gesellschaft*, Vol. 3, p. 11-29.

Rousseau, J. J. (1994). *El contrato social*. Barcelona, España. Ed. Edicomunicación S.A.

Sánchez Ortiz, A. (2009). *Globalización y Regionalismo; una perspectiva económico-comercial*. En *Contribuciones a la Economía*. [Disponible en <http://www.eumed.net/ce/2009a>]. Consultado el 23 de septiembre de 2014.

Serna de la Garza, J. (2009) *Reflexiones sobre el concepto de “gobernanza global” y su impacto en el ámbito jurídico*. [Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2897/3.pdf>]. Consultado el 19 de agosto de 2014.

Stuhldreher, A. (2003). Interregionalismo y ‘gobernanza global’. Apuntes posibles del eje UE-Mercosur. En *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 60, p. 119-145. [Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=640569&orden=182519&info=link>]. Consultado el 19 de agosto de 2014.

Vita, L. (2012). Soberanía y Derecho Internacional en el Pensamiento Jurídico de Weimar. En *EAFIT Journal of International Law*. Vol. 3, 1. Colombia.

Weber, M. (2005) *La política como vocación*. En *El político y el científico*. Ed. Alianza. Madrid. España.